



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 148-2025

RECURRENTE: ENCOM GLOBAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: CUADRO DE COTIZACIONES N°01-2025-ADM-DENRH DE 21 DE AGOSTO DE 2025, POR EL CUAL LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ADJUDICÓ LA COMPRA MENOR N°2025-1-10-01-08-CM-015354.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN N°152-2025-Pleno/TACP de 23 de septiembre de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en adelante Ley 22 de 2006, establece que este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

La Caja de Seguro Social (la entidad o CSS), convocó el 4 de agosto de 2025, el acto de selección de contratista por compra menor N°2025-1-10-01-08-CM-015354, a través de “PanamaCompra”, para la adquisición de *tarjetas de proximidad, tarjetas de control de acceso y asistencia para los servidores públicos de la Caja de Seguro Social*, con precio de referencia de veinte mil balboas (B/.20,000.00), cuya celebración se realizó el 8 de agosto de 2025.

El 11 de agosto de 2025, la entidad publicó el *Acta de apertura* de propuestas de igual fecha, firmada por un analista de la Unidad de Compras de la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos (DENRH), dejando constancia de la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Fecha de ingreso	Precio total
MEGABYTECENTER	07-08-2025 11:54 p. m.	B/. 20,000.00
ENCOM	07-08-2025 09:34 p. m.	B/. 17,875.00
Instalaciones y servicios CODEPA S.A.	08-08-2025 09:16 a. m.	B/. 17,300.00
Plofelec	08-08-2025 10:36 a. m.	B/. 19,700.00

Posteriormente, el 18 de agosto de 2025, la entidad publicó el *Informe de Subsanación*. A continuación, el 20 de agosto de 2025, la entidad publicó el *Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1* de 19 de agosto de 2025,



suscrita por un analista de compras, una administradora de la DENRH y el ingeniero jefe de seguridad electrónica de la entidad.

El 21 de agosto de 2025, la entidad publicó el Cuadro de Cotizaciones N°01-2025-ADM-DENRH de igual fecha, por la cual adjudicó el acto público N°2025-1-10-01-08-CM-015354, a la empresa Instalaciones y Servicios CODEPA, S.A., por la suma de diecisiete mil trescientos balboas (B/.17,300.00).

En consecuencia, el 1 de septiembre de 2025, la licenciada Joanny Eibeth Silva Martínez, en calidad de apodera especial de la empresa ENCOM Global, S.A., (recurrente, impugnante o parte actora), promovió recurso de impugnación¹, en contra del Cuadro de Cotizaciones N°01-2025-ADM-DENRH de 21 de agosto de 2025.

El recurso fue admitido por este Tribunal a través de la Resolución N°117-2025/TACP de 2 de septiembre de 2025 (Admisión), publicada en "*PanamaCompra*" el 3 de septiembre de 2025, en la que se le dio traslado a la entidad y se le requirió remitir, a través de "*PanamaCompra*", el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado y el expediente administrativo físico; así mismo se advirtió a cualquier interesado que podía comparecer ante este Tribunal en interés de la ley o particular, dentro del término fijado para ello.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA RECURRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo, con fundamento en las siguientes razones:

1. La adjudicataria no cumplió cabalmente el pliego de cargos ya que, aunque presentó el formato firmado por personal idóneo de la Caja de Seguro Social, que era de obligatorio cumplimiento en atención a lo estipulado por la entidad, no aportó la traducción pública autorizada de dicho documento, toda vez que fue emitido en idioma inglés.
2. El 20 de agosto de 2025, la entidad publicó en los *Archivos de la compra menor*, el documento denominado "*PROPUESTA INSTALACIONES Y SERVICIOS CODEPA, S.A.*", que no fue aportado ni publicado por la adjudicataria oportunamente, ni fue solicitada en el pliego, sino que deliberadamente fue incorporado de manera extemporánea por la entidad, violando los principios de igualdad libre concurrencia, transparencia, seguridad jurídica y legalidad.

En consecuencia, la actora solicitó a este Tribunal revocar el acto administrativo impugnado y, en su defecto, adjudicar el acto público de marras a ENCOM Global, S.A.

III. INFORME DE CONDUCTA

El 10 de septiembre de 2025, la entidad publicó su *Informe de conducta*, en "*PanamaCompra*", suscrito por el Director Ejecutivo Nacional Legal de la Caja de Seguro Social y en igual fecha, fueron remitidos físicamente el referido informe y el expediente administrativo.

Cabe destacar que el *Informe de conducta* fue incorporado en el expediente jurídico de foja 050 a 053, y en él la entidad hizo un recuento de sus actuaciones, desde la

¹ Véase de foja 017 a 023 del expediente jurídico, así como en "*PanamaCompra*".



convocatoria hasta la expedición del acto administrativo impugnado y en relación con los argumentos de la recurrente, señaló lo siguiente:

“A foja 129 -130 se evidencia el Acta de Verificación de las Propuestas recibidas para dicho acto, la cual, tomando en cuenta que **TODAS** las propuestas cumplían con las especificaciones técnicas validadas mediante el formato firmado por el ingeniero Carlos Bedoya, Jefe de Seguridad Informática de la Dirección Ejecutiva Nacional de Innovación y Transformación de la Caja de Seguro Social, el factor determinante para la adjudicación se constituyó en el precio más bajo, el cual, fue ofertado por la empresa INSTALACIONES Y SERVICIOS CODEPA, S.A., según consta a fojas 58 a 81 del precitado expediente”.

IV. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y como quiera que el presente recurso de impugnación versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, procedemos a resolver el mismo sin mayor trámite, dentro del término de diez (10) días hábiles, con base en los criterios que a continuación se exponen.

A. Tipología del procedimiento

El procedimiento de selección de contratista que atendemos trata de una contratación menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece:

“**Artículo 57.** Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

Las contrataciones menores que realicen los municipios se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la Ley 106 de 1973”.



B. Criterios de interpretación.

1. Constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

2. Legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo. 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

De igual forma, hemos procurado que los hechos afirmados por la recurrente, hayan sido probados fehacientemente, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que la llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

Así pues, en atención al *Principio de motivación*, pasamos a analizar los hechos sobre los cuales la actora fundamentó sus pretensiones.

C. Control Previo

Antes de entrar en el análisis de las disconformidades planteadas por la recurrente, resulta fundamental pronunciarse respecto a algunos hallazgos encontrados durante el estudio de pliego de cargos, del acto público de marras.

Observamos en el apartado “*Otros requisitos*” del pliego de cargos electrónico, lo siguiente: “*Es imperativo que el proveedor presente junto con su propuesta, el formato firmado por el personal idóneo de la Dirección Ejecutiva de Innovación y Transformación de la Caja de Seguro Social, el cual, certifica que su tarjeta cumple*



con los requisitos técnicos exigidos por la Caja de Seguro Social”, lo cual coincide con lo plasmado a folios 6 y 7 del pliego de cargos anexado en “PanamaCompra”.

En cuanto a las especificaciones técnicas de los bienes del objeto contractual, también visibles en el pliego de cargos anexado, se observa lo siguiente:

1001074764



CAJA DE SEGURO SOCIAL
DIRECCION EJECUTIVA NACIONAL DE INNOVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN
DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMÁTICA
SEGURIDAD ELECTRÓNICA

Panamá, 14 de enero de 2025

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE TARJETA

Tarjeta de proximidad omniclass, HD iClass 16k con formato de identificación y numeración de tarjeta exclusiva para la Caja de Seguro Social Panamá CORPORATE 1000

Detalle:

- Tarjeta inteligente sin contacto iClass de proximidad HID, 2k bit con 2 aplicaciones
- La tarjeta inteligente sin contacto de lectura / escritura de 13.56 MHz y la tecnología de 125 kHz proporcionan comunicaciones confiables de alta velocidad con alta integridad de datos.
- La tecnología iClass garantiza con alta seguridad con autenticación mutua, transferencia de datos encriptados y claves diversificadas de 64 bits para capacidades de lectura / escritura.
- Disponible en configuraciones de 2k bit (256 Byte), 16k bit (2 Byte) o 32k bit (4k Byte).
- Cumple con los estándares ISO con grosor para usar con todas las impresoras de imagen directa y transferencia térmica.
- Agregue una banda magnética, código de barras anti falsificación o identificación con foto.

En las especificaciones para la adquisición de tarjetas de proximidad para el control de acceso, se hace referencia a la tecnología ICLASS, ya que la Caja de Seguro Social, posee el formato de tarjeta CSS Corporate 1000, que es exclusivo de la Caja de Seguro Social y está ligado a un Facility Code.

Un código de sitio o Facility Code, un conjunto de información que se utiliza en una banda magnética, proximidad o tarjeta inteligente para aumentar la seguridad, al presentar una credencial a un lector se leerá el Facility Code y la identificación codificada para verificar si el titular tiene la credencial de acceso. Sobre la base de lo anterior, la Caja de Seguro Social, cuenta con los equipos operativos con estas tarjetas, gestionadas en la Plataforma PROWHATCH, por lo que requiere adquirir específicamente las tarjetas de tecnología iClass, con el formato CSS Corporate 1000.



En este caso el proveedor que desee realizar alguna propuesta de tarjetas debe ser con estas especificaciones, aunado que con cuando se acerque a fábrica les va a consultar sobre el formato firmado por los idóneos de la Caja de Seguro Social, en este caso mi persona.

Esto es la confiabilidad entre fábrica y cliente final (CSS), ya que la emisión de dichas tarjetas cuenta con una secuencia.

Es imperativo que el proveedor conste con el formato firmado por el personal idóneo de la Dirección Ejecutiva de Innovación y Transformación de la Caja de Seguro Social, para poder presentar su propuesta.

Elaborado por:

ING. CARLOS S. BEDOYA

Jefe de Seguridad Electrónica

Dirección Nacional de Informática

DENIT

...

Como se pudo apreciar la entidad estableció las características técnicas de los bienes a adquirir e incluso detalló las razones por las que las tarjetas de proximidad debían cumplir con las referidas especificaciones, sin embargo, salta a la vista que la entidad estableció una especie de prerrequisito de participación a los proponentes, sometiéndolos a la obtención de un formato firmado por un servidor público de la propia entidad licitante, en lengua inglesa, que dicho sea de paso es suscriptor del *Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas*, en el acto público en estudio.

Con dicha actuación, la entidad pasó por alto el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 430 de 2020, sobre el procedimiento a seguir en las contrataciones menores, toda vez que luego de la presentación y apertura de propuestas, debió suscitar la etapa de verificación de las especificaciones técnicas, no antes. Veamos:

“Artículo 94. Contrataciones menores que superen los diez mil balboas (B/.10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/.10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) se, procederá de la forma siguiente:

1. ...

...

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el



servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.
9. El plazo para adjudicar no será superior a siete días hábiles.
10. Ejecutoriada la adjudicación, la entidad emitirá la orden de compra o elaborará el contrato, el cual deberá contar con el respectivo refrendo de la Contraloría General de la República.
...”. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

Adicionalmente, se observa que la entidad contratante aun cuando plasmó las especificaciones técnicas de los bienes a adquirir, no indicó o definió qué medio o documento debían presentar los proponentes para que el personal calificado en el objeto de la contratación, verificara el cumplimiento de las mismas, por ejemplo, catálogo o ficha técnica.

En ese orden de ideas, la entidad indujo a error a los proponentes, quienes presentaron sus propuestas en base al pliego de cargos, sin documentación técnica y anexando (algunos) un formato expedido por la propia entidad, en idioma inglés.

Evidentemente, la actuación de los proponentes encuentra sustento en el principio de confianza legítima en la Administración, que deriva del principio constitucional de seguridad jurídica, en virtud del cual los administrados confían en que las actuaciones y decisiones de la Administración Pública y de sus instituciones son acordes al ordenamiento jurídico.

Dicho principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto que pueda surgir entre los entes públicos y los particulares, cuando la Administración ha creado expectativas favorables para el administrado y, luego, resulta que tales expectativas son contrarias al ordenamiento jurídico o, en otros casos, la propia Administración lo sorprende al eliminar inesperadamente las condiciones o requisitos exigidos para un trámite determinado, por ejemplo. Por esa razón, la confianza que el administrado deposita en la actuación de la Administración es legítima, jurídicamente exigible y debe respetarse; y dado que deriva de los postulados constitucionales de seguridad jurídica, es susceptible de protección jurídica.

De allí que, frente a errores u omisiones de la Administración, no puede castigarse a los administrados, quienes actúan de buena fe, considerando la legalidad de las actuaciones de los entes administrativos.

No obstante, este Tribunal no puede obviar que, en el caso particular en estudio, se trata del establecimiento de un prerrequisito de participación, pues según se observa el jefe de seguridad informática de la Caja de Seguro Social, expidió los formatos mencionados, que según el pliego de cargos “*certifica que su tarjeta cumple con los requisitos técnicos exigidos*”², es decir, la entidad incorporó un requisito que va en contra de la naturaleza misma del procedimiento a seguir en la

² Corresponde al apartado “*Otros requisitos*” del pliego de cargos, citado previamente de manera integral.



contratación menor, dado que es luego de la presentación de propuestas, su apertura y subsanación que las propuestas pasan a la etapa de verificación del cumplimiento tanto de los requisitos documentales como de las exigencias técnicas.

En este punto, es de lugar mencionar el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.
4. ...
14. Permitir la libre participación de los interesados en los actos de selección de contratista, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por la entidad licitante. En ningún caso podrá condicionarse la adjudicación, la adición o la modificación de contratos, la cancelación de las sumas adeudadas, la renuncia, el desistimiento o el abandono de peticiones, las acciones, las demandas y las reclamaciones por parte de este a requisitos y condiciones previamente establecidos para el acto.

...”. (El subrayado es nuestro).

Así las cosas, resulta imposible proseguir con la revisión de las propuestas, puesto que la entidad indujo en error a los proponentes al no solicitar documentación técnica e insertando un prerrequisito de participación, haciendo confuso el pliego de cargos, desnaturalizando el mismo.

La entidad junto a las bondades de los bienes que pretende adquirir, debió indicar la documentación a presentar, sin embargo, en el caso que nos ocupa, lejos de establecer reglas precisas y claras, incluyó un prerrequisito improcedente, pues es en la etapa de verificación que se debió verificar el cumplimiento o no de las especificaciones técnicas por parte de las proponentes.

Los principios rectores de las contrataciones públicas, buscan garantizar el establecimiento de reglas objetivas, justas, claras y completas, que permitan a los proponentes contar con las mismas posibilidades de resultar favorecidos con la adjudicación, cumpliendo los procedimientos y los términos preclusivos y perentorios en cada etapa de selección. En ese orden de ideas, el artículo 25 de la Ley 22 de 2006, establece lo siguiente:

“Artículo 25. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Además, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, **los principios generales del derecho**, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.

Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema



de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos". (Lo resaltado es nuestro).

Un hecho constitutivo de trascendencia connotada en materia de contratación pública es que las entidades contratantes no actúen en contra de dos principios generales del derecho como lo son la prohibición de actuar en contra de sus propios actos y, además, actuar siempre de manera imparcial frente a las propuestas.

En la causa bajo examine, fue la propia entidad quien exigió a los potenciales proponentes que presentaran un formato de supuesta exigencia técnica, emitido por la entidad, pero que el mismo (el formulario), estaba redactado en idioma inglés; por lo cual, resultaría contrario al propio actuar administrativo que luego de exigir un formulario en inglés, descalificara a los proponentes por presentar dicho formato sin estar traducido al idioma español.

En este mismo giro conceptual, la entidad asegura que, para la adquisición de las tarjetas de proximidad para el control de acceso, se hace imprescindible que las empresas oferentes cuenten con un formulario exclusivo de la CSS: *el Corporate 1000*, basado en una tecnología específica denominada *ICLASS*, y que dicho formato, *el Corporate 1000*, está ligado a un *Facility Code* o código de sitio, el que es un conjunto de información utilizado en una banda magnética, inteligente para aumentar la seguridad³.

Aunado a las características técnicas de maximización de la seguridad de las tarjetas de control de acceso, *"la Caja de Seguro Social, cuenta con los equipos operativos con estas tarjetas, gestionadas en la Plataforma PROWHATCH, por lo que requiere adquirir específicamente las tarjetas de tecnología iClass, con el formato CSS Corporate 1000"*.

En otras palabras, la entidad se ha abrogado el derecho de hacer un prejuicio (antejuicio), en el sentido de calificar a las propuestas, antes de su examen por el personal calificado ordenado por la regulación de contratación pública, y de que este juicio previo, sea opaco, sin publicidad alguna⁴ o sin la participación de los proponentes, en donde una sola persona califica y ella misma, luego decide avalar o firmar el formulario, a objeto que el trámite continúe, es decir, que luego el formato ya avalado, se adjunte a la propuesta.

En este sentido, el formato es un documento que nace de la entidad y sin el cual, no puede haber oportunidad de la presentación de propuesta alguna.

Ahora bien, entendemos que según el numeral 1 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006, la actuación precontractual es eminentemente oficiosa, es decir, no depende de las personas que quieran presentar ofertas; sin embargo, lo que no puede ser consentido por este Tribunal es que, una persona se erija en juez y parte del supuesto cumplimiento técnico de las propuestas, sin que esa evaluación se dé, dentro de la fase indicada por la ley para ello, es decir, en el momento del examen del personal calificado. Así mismo, si lo que demanda la entidad (la CSS), es la adquisición de componentes técnicos (tarjetas de acceso) tan ajustados a los sistemas ya adquiridos y gestionados por ella (la CSS), existen en la ley, otros medios concretos para lograr una compra tan específica, como la que al parecer requiere en esta ocasión la CSS.

³ A este respecto ver las especificaciones técnicas publicadas por la CSS, en la nota del 14 de enero de 2025.

⁴ En este sentido es consultable el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 22 de 2006.



Siguiendo la misma línea de pensamiento, es relevante referirnos a los *principios de economía e igualdad de oportunidad de los proponentes*, contemplado en los artículos 27 y 33 de la Ley 22 de 2006, que señalan:

“Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

...

15. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa.

...”. (El subrayado es nuestro).

“Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

Respecto al pliego de cargos, el artículo 39 de la Ley 22 de 2006, establece lo siguiente:

“Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1. El aviso de convocatoria con la indicación del precio de referencia y la correspondiente partida presupuestaria.
2. Los requisitos para participar en el respectivo procedimiento de selección de contratista.
3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

...”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Mientras que el artículo 57 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, señala:

“Artículo 57. Especificaciones técnicas. Las especificaciones técnicas comprenderán planos, dibujos, diseños y requisitos basados en las características objetivas, técnicas y de calidad de los bienes, servicios u obras que se pretendan contratar.

La entidad licitante es la responsable de establecer las especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras que requieren contratar para satisfacer sus necesidades y la de la ciudadanía. Estas especificaciones deberán contener toda la información necesaria para realizar el procedimiento de selección de contratista correspondiente, de forma eficiente y enfocada a adquirir bienes, servicios u obras de calidad con el objetivo de lograr el mejor beneficio por el valor a contratar. La inclusión en el pliego de cargos de especificaciones técnicas correctas, completas y ajustadas a estándares de calidad, evitará la recepción de propuestas de bienes, servicios u obras que no cumplan con la finalidad de la contratación.

No se exigirán ni mencionarán marcas comerciales, denominaciones, patentes, diseños, tipos, lugares de origen o productos determinados, salvo que no exista otro medio suficientemente preciso o inteligible de describir las características de los bienes, servicios u obras que se han de contratar y con tal de que se incluyan en la descripción las palabras “o su equivalente” u otra expresión similar.



Para formular las especificaciones, planos, dibujos y diseños que deban incluirse en el pliego de cargos o en otros documentos en que se soliciten propuestas o cotizaciones, se utilizarán, de haberlos, las características, los requisitos, los símbolos y la terminología normalizados.

Las especificaciones técnicas deberán consignar en forma clara e inconfundible las características del objeto que se va a contratar, las normas de calidad que deberán cumplir los bienes, servicios u obras y las garantías requeridas". (El subrayado es nuestro).

En otras palabras, ante las especificaciones técnicas confusas y contrarias al procedimiento establecido para las contrataciones menores, no resulta viable proseguir o bien retrotraer el procedimiento de selección de contratista, puesto que el mismo nació viciado, en sus especificaciones técnicas, por ello no podemos valorar las propuestas presentadas, a pesar de que ello sea producto de errores de la propia Administración.

Por tales razones, a este Tribunal le atañe anular el procedimiento de selección de contratista, porque la responsabilidad de que se produzca como resultado, su no adjudicación, recae en la entidad pública y no en los proponentes.

Una decisión de este Tribunal en el sentido de declarar desierto el acto público de selección de contratista se interpretaría como si los proponentes no hubiesen cumplido con los requisitos del pliego de cargos o las especificaciones técnicas, cuando a ellos no les atañe la responsabilidad de elaborar el pliego de cargos con reglas objetivas, justas, claras y completas.

Por lo indicado, la entidad incurrió en una causal de nulidad, toda vez que la entidad no observó su obligación de elaborar el pliego de cargos con reglas objetivas, justas, claras y completas, que permitieran ofrecimientos de la misma índole, con el propósito de asegurar una escogencia objetiva, cumpliendo con el ordenamiento jurídico.

Y es que el vicio en las especificaciones técnicas, afectó el correcto equilibrio y la presentación de ofertas entre los proponentes (sana competencia), ya que los proponentes no aportaron especificaciones técnicas que permitieran a este Tribunal ordenar la subsanación del procedimiento con la emisión de una nueva verificación, en definitiva, se rompió el equilibrio entre los proponentes.

Al respecto, el artículo 166 de la Ley 22 de 2006, sobre las causales de nulidad absoluta, señala lo siguiente:

"Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona". (El subrayado es del Tribunal).

En virtud de ello, lo procedente es anular el acto público, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

"Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la



entidad contratante". (Lo subrayado es nuestro).

Reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006:

"Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso". (El subrayado es nuestro).

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, conforme lo establece el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

"Artículo 246. Ingreso de la fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional. En los casos en que la decisión ejecutoriada sea adversa al recurrente, se ordenará el ingreso de dicha fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional, salvo que a juicio del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se determine que el recurrente no actuó de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero".

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR el acto público de selección de contratista por contratación menor N°2025-1-10-01-08-CM-015354, para para la adquisición de *tarjetas de proximidad, tarjetas de control de acceso y asistencia para los servidores públicos de la Caja de Seguro Social*, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación, consignada a través del Cheque N°000009643, expedido el 29 de agosto de 2025, y certificado por el Banco General el 1 de septiembre de 2025, por la suma de dos mil balboas (B/.2,000.00), según la Diligencia de Consignación N°118-2025 de 1 de septiembre de 2025, visible a folio 037 del expediente jurídico de este Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°148-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022 y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,



LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544
KATHIA LEE DUQUE
Magistrada

Firmado
digitalmente por [F]
NOMBRE LEE DUQUE
KATHIA KERIMA - ID
8-383-544
Fecha: 2025.09.24
09:16:03 -05'00'



MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado



MANUEL BECKFORD
Secretario General

